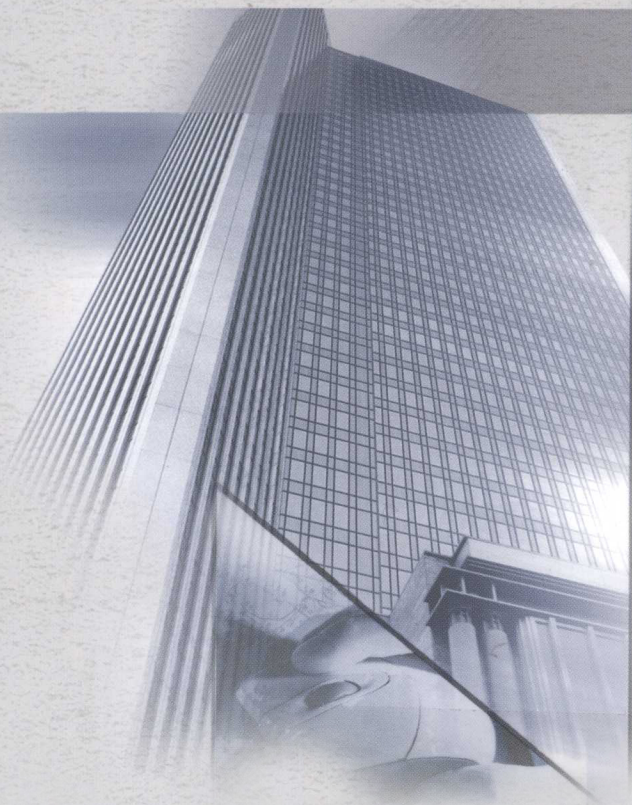


公共部门人力资源管理

Gonggong Bumen Renli Ziyuan Guanli

高等院校公共管理系列教材



公共部门人力资源管理

Gonggong Bumen Renli Ziyuan Guanli

北京大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/王锐兰主编,秦美琴副主编. —北京:北京大学出版社,2012.7

(高等院校公共管理系列教材)

ISBN 978-7-301-20597-6

I. ①公… II. ①王… ②秦… III. ①人力资源管理-高等学校-教材
IV. ①D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 083108 号

书 名: 公共部门人力资源管理

著作责任者: 王锐兰 主 编 秦美琴 副主编

责任编辑: 刘秀芹 朱 彦 杨丽明 王业龙

标准书号: ISBN 978-7-301-20597-6/C·0757

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子信箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 18 印张 343 千字

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

目 录

第 1 章 导论	(1)
1.1 公共部门与人力资源的相关概念	(1)
1.2 公共部门人力资源管理概述	(9)
1.3 公共部门人力资源管理与传统人事管理、私营部门人力资源管理的联系与区别	(16)
1.4 公共部门人力资源管理的发展趋势	(23)
1.5 我国公共部门人力资源管理改革现状	(29)
第 2 章 公共部门人力资源规划	(35)
2.1 公共部门人力资源规划及其特殊性	(35)
2.2 公共部门人力资源供给与需求预测	(39)
2.3 公共部门人力资源供需平衡	(46)
2.4 我国公共部门人力资源规划实践	(51)
第 3 章 公共部门工作分析与人员分类制度	(54)
3.1 公共部门工作分析	(54)
3.2 公共部门人员分类制度	(78)
3.3 我国公务员分类制度的实践	(85)
第 4 章 公共部门人力资源招聘与选拔	(93)
4.1 公共部门人力资源招聘与选拔的特殊性	(93)
4.2 公共部门人力资源招聘的原则与途径	(94)
4.3 公共部门人力资源招聘的过程与方法	(99)
4.4 公共部门人才测评	(111)
4.5 我国公共部门人力资源招聘与选拔实践	(125)
第 5 章 公共部门人力资源培训	(131)
5.1 公共部门人力资源培训的特殊性	(131)
5.2 公共部门人力资源培训的原则与类型	(132)
5.3 公共部门人力资源培训的机构与内容	(136)
5.4 公共部门人力资源培训的方法	(138)
5.5 我国公共部门人力资源培训实践	(140)

第6章 公共部门人力资源绩效管理	(146)
6.1 公共部门人力资源绩效管理概述	(146)
6.2 公共部门人力资源绩效评估的指标体系	(155)
6.3 公共部门人力资源绩效评估的实施	(163)
6.4 我国公共部门人力资源绩效评估制度的完善	(171)
第7章 公共部门人力资源的职业生涯管理	(179)
7.1 公共部门人力资源职业生涯概述	(179)
7.2 公共部门人力资源职业生涯理论	(183)
7.3 职业生涯规划	(194)
7.4 我国公共部门职业生涯管理实践	(206)
第8章 公共部门人力资源的薪酬与福利管理	(214)
8.1 公共部门人力资源薪酬管理概述	(214)
8.2 公共部门人力资源薪酬管理的实施	(219)
8.3 公共部门人力资源福利制度	(227)
8.4 公共部门人力资源保险制度	(234)
8.5 我国公共部门薪酬福利制度实践	(243)
第9章 公共部门人力资源的流动管理	(249)
9.1 人力资源流动管理	(249)
9.2 公共部门人力资源的转岗	(260)
9.3 公共部门人力资源的离职	(265)
9.4 我国公共部门人力资源流动的实践	(267)
第10章 公共部门离退休人员管理	(275)
10.1 公共部门离退休人员的特殊性	(275)
10.2 公共部门离退休人员管理的意义与原则	(276)
10.3 公共部门离退休人员管理的方法与内容	(278)
10.4 我国公共部门离退休人员管理的实践	(281)
后 记	(286)

第1章 导 论

人力资源管理与开发是公共行政管理的核心内容和基本环节之一。古人云：“为政之道，首在得人”，“政无大小，以得人为本”，“人存政举，人亡政息”。公共行政管理的主体与客体、过程与目标都与人紧密相关。公共部门人力资源管理是民主社会和高效公共行政的一个关键要素，也是提高政府部门生产力、竞争力的活水源头。因此，公共部门人力资源管理是每一位公务人员的职责，而不仅仅是人力资源管理部门的职责。

1.1 公共部门与人力资源的相关概念

1.1.1 公共部门概述

公共部门是相对于私营部门的一种重要的组织形态。私营部门是指提供私人物品、谋求实现自身利益最大化的营利组织。公共部门是指被国家授予公共权力，并以社会的公共利益为组织目标，管理社会各项公共事务，向全体社会成员提供公共产品和公共服务的组织。公共部门的存在具有合法性，它们依法管理社会公共事务，不以市场取向或利润、营利为目的，其目标是谋取社会公共利益，对社会与公众负责，而不偏袒于某个政党或集团的独特利益。公共部门的公共权力产生于社会，并凌驾于社会，具有明显的强制性。

随着政府管理经济与社会各方面事务的形式不断变化，政府由传统的“守夜人”和社会生活的仲裁者，转变为直接参与到人们社会生活的方方面面。政府直接投资创办公营企业、公立学校、公立医院或其他公共事业性组织等。伴随着一次又一次的政治和行政改革运动，政府职能和机构不断削减、精简，加之民营化浪潮和新公共治理运动的推动，第三部门^①的兴起，对全球治理理念的认同，“公部门”与“私部门”的界限变得越来越模糊，政府通过契约外包和分包，使越来越多的私营部门不断地介入到公共服务中。

学术界对公共部门范畴的界定并不统一。一般把公共部门的范围和主要类

^① “第三部门”是相对于第一部门（政府组织）和第二部门（企业、营利组织）而言的概念，于20世纪70年代末在西方国家开始形成并流行。不同的国家对此有不同的称呼，如“非营利组织”、“非政府组织”、“志愿者部门”、“慈善组织”、“邻里组织”、“经济社会组织”等。

型划分为以下几类:^①

第一类是指公共部门体系中具有最为突出的特征的一类组织——拥有公共权力,制定和执行国家宪法、法律,维持社会秩序,从事社会公共事务管理,提供公共产品和公共服务,运营经费全部来源于国家公共财政的划拨,追求公共利益的实现,不以营利为目的的国家政权组织系统,包括国家各级立法机关、行政机关、司法机关和检察机关。在传统意义上,它们构成“公域”的中心,是公共组织最重要的组成部分。

第二类是指由国家政权组织委托和授权,从事公共服务,为公众提供科学、文化、医疗卫生等公共产品,其运营经费一部分来源于国家公共财政的划拨,一部分来源于为收回成本而向服务接受者收取的费用,不以营利为目的的组织体系。在我国,它们是从从事公共事业服务的国有或民营事业单位或组织,包括公立医院、疗养院、养老院、公立学校、科学研究机构、文化馆、图书馆、美术馆、社区公益服务组织、社会工作志愿者组织等。它们也属于“第三部门”。

第三类公共组织是指由政府出资组建,生产社会需求的物质产品,以营利和国有资产增值为目的,以企业化方式运营的组织体系,主要是指各种国有企业和公司。在内部经营方式上,国有企业与私营企业区别不大,但由于其产权性质属于国有,运营资源来源于公共资源,又受到政府主管部门或授权主管部门的监督、管理,可视为公共部门的一部分。

公共部门是一个庞大的组织体系,不同类型的公共组织,其人力资源管理的模式和形态也各不相同。本书重点讨论第一类公共组织的人力资源管理,兼顾第二、三类公共组织。

1.1.2 人力资源概述

1. 资源概念

所谓资源,是人类赖以生存的物质基础(即天生之物),如矿藏(如金属资源、煤炭资源、石油资源)、森林草原、空气资源、水资源。从经济学角度看,资源是指形成财富的来源,包括自然资源与人自身的知识和体力。经济学通常把为了创造物质财富而投入生产过程中的一切要素称为资源,包括土地、资金、技术、信息、人力五种要素。我们可从多个角度对资源进行划分:从资源产生的渊源,将其分为天然资源和再生资源;从资源的形态,将其分为物质资源和非物质资源;从资源的生物特性,将其分为人力资源和非人力资源。此外,当代西方经济学还把资源分为人力资源、自然资源、资本资源和信息资源,这是一种广泛流传并得到人们普遍认同的分类方式。

^① 参见孙柏瑛:《公共部门人力资源开发与管理》,中国人民大学出版社2004年版,第9—10页。

2. 人力资源概念及特性

对于“人力资源”的内涵,至今仍是仁者见仁、智者见智。“人力资源”一词是由管理学家彼得·德鲁克(Peter F. Drucker)于1954年在其《管理的实践》中正式提出并界定。在这部学术著作里,德鲁克提出了管理的三个更广泛的职能:管理企业、管理经理人员以及管理员工及他们的工作。在讨论管理员工及其工作时,德鲁克引入了“人力资源”这一概念。他指出:“和其他所有资源相比较而言,唯一的区别就是它是人”,并且是经理们必须考虑的具有“特殊资产”的资源。德鲁克认为人力资源拥有当前其他资源所没有的素质,即“协调能力、融合能力、判断力和想象力”。经理们可以利用其他资源,但是人力资源只能自我利用。“人对自己是否工作绝对拥有完全的自主权”^①。他认为人力资源是一种特殊资源,必须通过有效的激励机制才能开发利用。

还有很多其他观点。如:(1)人力资源是指一定时期内组织中所拥有的能够为企业所用,对价值创造起贡献作用的知识、能力、技能、经验、体力等的总和。(2)所谓人力资源,是指能够推动整个经济社会发展的劳动者的能力,包括具有智力劳动和体力劳动的能力。人力资源是在现有生产过程中投入的劳动力的总量,即现有组织内的劳动人口存量。人力资源是在一定区域范围内所有具有劳动能力的人口的总和,既包括现有在生产过程中投入的劳动人口,也包括即将进入生产过程的潜在的劳动人口和暂时失去工作职位但仍有劳动能力的失业或待业人口等。这样看,前者注重的是现实的人力资源构成,而后者则从更广泛的意义上使用“人力资源”的范畴。从广义来说,智力正常的人都是人力资源。

对人力资源概念外延的界定,各国也不尽一致,主要是因为经济活动人口中涉及的两个时限不尽一致。一是起点工作年龄,如16岁或18岁;二是退休年龄,如55岁或60岁,甚至是65岁或70岁等。当然,从更广义的角度说,只要有工作能力或将会有工作能力的人都可以视为人力资源。这样,可以充分表明人力资源具有潜在的效应和可开发性。

人力资源具有如下主要特征:

(1) 能动性

毛泽东于1956年就提出“中国妇女是一个伟大的人力资源”,应努力挖掘这些资源为伟大的社会主义国家服务。人力资源是一种“活资源”,依附在由物质成分和非物质成分构成的生命体上,在创造过程中处于主动地位,可以说是来去自由,人自身拥有对自身能力使用的全部主动权。他可以经过主观努力,进行自我补偿,自我更新,自我丰富,持续开发;也可以消极怠工,甚至停止开发。人

^① Peter F. Drucker, *The Practice of Management*, New York: Harper & Brothers, 1954, p. 264.

力资源在一切活动中居于中心位置,起着主导的作用,能够发挥引导、操纵、控制其他资源的功能。能动性隐含着这样的思想:在各项人类社会活动中,人力资源是唯一具有创造性的因素,它能够顺应一定的社会历史条件,同时也能够创新和发展社会,改变不合时宜的陈规陋习。人力资源管理的目的旨在运用有效的激励和开发机制,激发人力资源的潜能,提高生产力。

(2) 时代性

人力资源的管理者和管理对象都是现实的人而非抽象的人。诚如马克思所说,“人的本质并不是单个人所固有的抽象物,在其现实性上,它是一切社会关系的总和”^①,全方位地受到所处时代和社会环境的影响和渗透。任何人力资源的成长与成熟,都是在一个特定的时代背景和社会条件下进行的。一个时代的社会状况,包括经济、教育、文化因素,都会影响和制约在这个时代中发展起来的人力资源,对一代或几代人力资源的价值观念、道德观和认知方式等产生影响,并体现在他们的工作行为和劳动态度上。

(3) 时效性

每个人的一生都要经历不同的生理和心理发展阶段,每个发展阶段都有成长的特性,各阶段体能和智能也不同。在生理与心理都比较成熟的阶段,人不仅年龄适当、体力充沛、工作经验丰富、社会阅历广阔,工作能力也渐入佳境,组织应对其委以重任。否则,这些机能就会退化、消失,导致人力资源的浪费,甚至会影响到组织工作的绩效以及发展目标的实现。

(4) 增值性

人的体力、知识、经验和技能等,会因不断使用而使其价值得到提升。劳动力的市场价格在上升,人力资源投资收益率在上升,劳动者自己可支配的收入也在上升。其中,高质量人力资源与低质量人力资源的收入差距明显地拉大。挪威1900年到1995年的统计测算结果显示,固定资产、普通劳动者和智力投资的额度分别每增加1%,则与其相对应的社会生产量分别增加0.2%、0.76%和1.8%。

(5) 消耗性

人力资源在其闲置过程中仍需要不断地耗费其他各种物质性资源才能维持生存。这种消耗性意味着,即使一部分人力资源处于闲置状态,如未得到使用或暂时失业,其组织或社会也必须为其付出必要的经济补偿和物质保障,由此提出了人力资源培训、转岗、再就业措施以及建立社会保障体系。

当然,人力资源还具有其他一些特征:可控性;变化不稳定性;开发的连续性;个体的独立性;内耗性。所谓“一个和尚挑水喝,两个和尚抬水喝,三个和尚

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第18页。

没水喝”，正是内耗性的真实写照。

3. 人力资源的数量与质量

人力资源的数量包括绝对量和相对量。人力资源的绝对量是指从宏观上看，一个国家和地区中具有劳动能力、从事社会劳动的人口的总数。主要包括：适龄就业人口、未成年就业人口、老年就业人口、待业人口、就学人口、家务劳动人口、军队服役人口、劳动年龄之内其他人口。如下图所示：

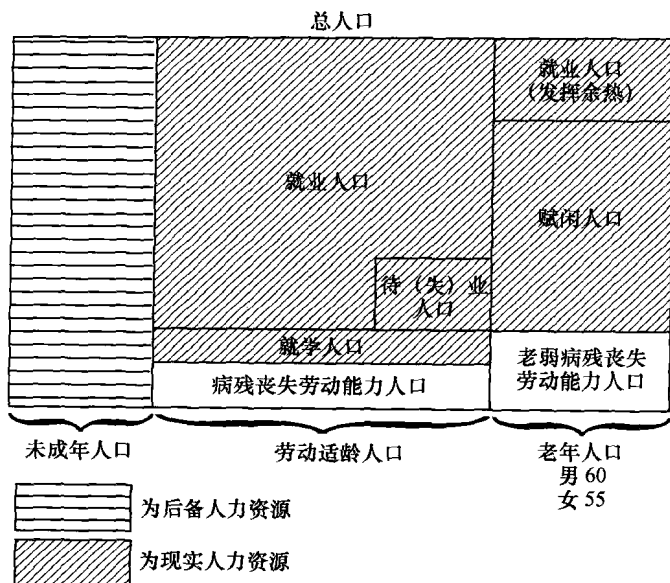


图 1-1 人力资源构成

人力资源的相对量即人力资源率，指人力资源的绝对量占总人口的比例。影响人力资源数量的因素，一是人口总量及其再生产；二是人口迁移。

人力资源的质量，是指人力资源所具有的体质、智力、知识和技能水平以及劳动者的劳动态度。人力资源质量的影响因素大致有：遗传和其他先天因素；营养因素；教育方面因素。这是国家人力资源总体素质的指标，是反映人力资源质的因素。与人力资源的数量相比，人力资源的质量对于社会经济发展的作用更为重要。

4. 人口资源、劳动力资源、人力资源、人才资源、天才资源

人口资源是指一个国家或地区所拥有的人口总量，是一个最基本的底数，主要是数量概念。

劳动力资源是指一个国家或地区所拥有的劳动力人口的总称，是人口资源中拥有劳动能力的那一部分，偏重于数量含义。

人力资源是指人所具有的对价值创造起贡献作用并且能够被组织利用的体

力和脑力的总和。凡是正常的适龄人群或个体都有这种劳动能力。它必须包含质量、数量两个方面含义。

人才资源是指一个国家或地区所拥有的具备较多科学知识、较强劳动技能,在价值创造过程中起关键和重要作用的那部分人,是具有较强的管理能力、研究能力、创造能力和专门技术能力的人,是人力资源中较杰出、较优秀的那部分人,集中体现人才质量方面的含义。

天才资源是指某一领域具有特殊才华的人,具有本领域特殊的发明创造能力。

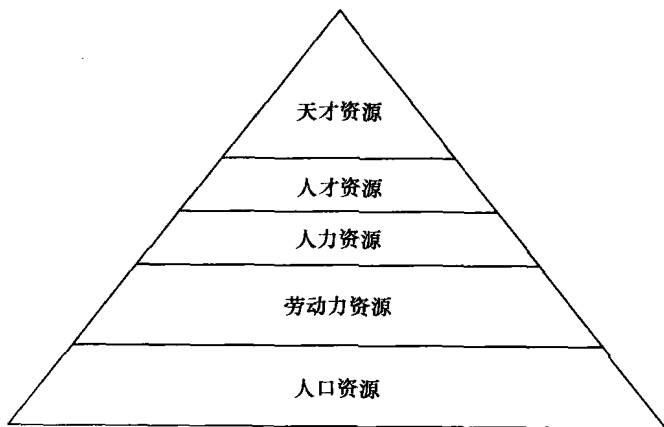


图 1-2 人口资源、劳动力资源、人力资源、人才资源和天才资源比例关系图

5. 人力资源与人力资本

现代人力资源管理的理念与价值,建立在 20 世纪中叶西方经济学家关于人力资本理论的基础之上。20 世纪 60 年代,美国经济学家沃尔什(J. R. Walsh)发表《人力资本论》,开辟了人类关于人的生产能力分析的新思路。这种理论不再把人力单纯作为经济发展的外在因素,而是注重人的能力的形成和发展对于社会经济决定的作用,把人力作为经济发展的内在因素加以研究。按照这种观点,人类在经济活动过程中,一方面不间断地把大量的资源投入生产,制造各种适合市场需求的商品;另一方面以各种形式发展和提高人的智力、体力与道德素质等,以期形成更高的生产能力。这一论点把人的生产能力的形成机制与物质资本等同,提倡将人力视为一种内含于人自身的资本——各种生产知识与技能的存量的总和。

1979 年诺贝尔经济学奖获得者西奥多·W·舒尔茨(Theodore W. Schultz)是公认的“人力资本理论之父”。1960 年,他在美国经济协会年会上以会长身份作了题为《人力资本投资》的演说,阐述了许多无法用传统经济理论解释的经济增长问题,明确提出人力资本是当今时代促进国民经济增长的主要原因,认为

“人口质量和知识投资在很大程度上决定了人类未来的前景”。他的著作《由教育形成的资本》和《论人力资本投资》等比较系统地阐述了人力资源对经济增长与社会丰裕的作用和意义。舒尔茨认为,人力资本是体现在劳动者身上的一种资本类型,它以劳动者的数量和质量,即劳动者的知识程度、技术水平、工作能力以及健康状况来表示,是这些方面价值的总和。人力资本是通过投资而形成的,像土地、资本等实体性要素一样,在社会生产中具有重要的作用。

舒尔茨的主要观点是:(1) 人力资本的积累是社会经济增长的源泉。原因有三:一是人力资本投资收益率超过物力资本投资的收益率。舒尔茨认为,人力资本与物力资本投资的收益率是有相互关系的,人力资本与物力资本相对投资量主要是由收益率决定的。收益率高说明投资量不足,需要追加投资;收益率低,说明投资量过多,需要相对减少投资量。当人力资本与物力资本两者间投资收益率相等时,就是两者之间的最佳投资比例。在两者还没有处于最佳状态时,就必须追加投资量不足的一方。当前,相对于物力投资来说,人力资本投资量不足,必须增加人力资本投资。二是人力资本在各个生产要素之间发挥着相互替代和补充的作用。舒尔茨认为,现代经济发展已经不能单纯依靠自然资源和人的体力劳动,生产中必须提高体力劳动者的智力水平,增加脑力劳动者的比例,以此来代替原有的生产要素。因此,由教育形成的人力资本在经济增长中会更多地代替其他生产要素。例如,在农业生产中,对农民的教育和农业科学研究、推广、应用,可以代替部分土地的作用,促进经济的增长。三是具体数量化计算,进一步证明人力资本是经济增长的源泉。舒尔茨运用自己创造的“经济增长余数分析法”,估计测算了美国 1929—1957 年国民经济增长额中,约有 33% 是由教育形成的人力资本作出的贡献。教育促进经济增长是通过提高人们处理不均衡状态的能力这一具体方式实现的。所谓处理不均衡状态的能力,是指人们对于经济条件的变化、更新所作出的反应及其效率,即人们根据经济条件的变化,重新考虑合理分配自己的各种资源,如财产、劳动、金钱及时间等。舒尔茨称这种“分配能力”为处理不均衡能力。这种能力的取得与提高,主要是由于教育形成的人力资本的作用。这种“分配能力”可以带来“分配效益”,从而促进个人或社会的经济增长,增加个人和社会的经济收入。(2) 教育也是使个人收入的社会分配趋于平等的因素。人力资本可以使经济增长,增加个人收入,从而使个人收入社会分配的不平等现象趋于减少。通过教育可以提高人的知识和技能,提高其生产能力,从而增加个人收入,使个人工资和薪金结构发生变化。舒尔茨认为,个人收入的增长和个人收入差别缩小的根本原因是人们受教育水平普遍提高,是人力资本投资的结果。教育对个人收入的影响主要表现为:一是工资的差别主要是由于所受教育的差别引起的,教育能够提高个人收入的能力,影响个人收入的社会分配,减少收入分配的不平衡状态。二是受教育水平的提高会

使因受教育不同而产生的相对收入差别趋于减少。舒尔茨认为,随着义务教育普及年限的延长,随着中等和高等教育升学率的提高,社会个人收入不平衡状况将趋于缓和。三是人力资本投资的增加,还可以使物力资本投资和财产收入趋于下降,使人们的收入趋于平等化。舒尔茨指出,在国民经济收入中,依靠财产收入的比重已相对下降,依靠劳动收入的比重在相对增加,其中人力资本对经济增长的贡献也随之增加。

人力资本理论的提出深化了人类对自身生产潜力和经济价值的认识。将人力归结为人力资本,明确强调了人力资源的内在质量对于财富生产和经济发展的重要意义。人类作为生产者,其有效的生产能力主要不是取决于人口或劳动者的数量,而是取决于人口或劳动者的内在质量。在人口素质低下的情况下,即使有庞大的人口数量,也可能导致人力资源有效供给的短缺。这就在理论上极大地发展了古典经济学的劳动理论。

人力资源、人力投资的关系在于:人力资源、人力投资是与自然资源、物质投资相对而言的。在知识经济时代,人力资源与人力投资在经济生活中的地位将日益重要。从人力资本到人力资源是一个简短的智力加工过程,是人力资本内涵的继承、延伸和深化。现代人力资源理论以人力资本理论为理论根据,人力资本理论是人力资源理论的重要内容和基础部分,人力资源经济活动及其收益的核算是基于人力资本理论的。另外,两者都是在研究人力作为生产要素在经济增长和经济发展中的重要作用时产生的。

人力资源、人力投资的区别在于:① 两者说明问题的角度有别。人力资源广义上指一定区域的人口总量,狭义上指劳动力资源,即一定时间、一定地域内有劳动能力的适龄劳动人口及实际参加社会劳动的劳动年龄以外的人口总和。其计算公式为:人力资源 = 适龄劳动人口 - 劳动年龄内丧失劳动能力的人口 + 不足劳动年龄及超过劳动年龄的实际参加社会劳动的人口。人力投资是 20 世纪 60 年代出现的人力资源的分支概念。“资源”和“资本”在使用上考虑的角度完全不同。作为资本,更多地从投入与产出而言,强调成本最小化,会考虑利润、增值生利等。提到资源,则多考虑寻求与拥有。资源是未经开发的资本,资本是开发利用了的资源。② 两者分析问题的内容有别。人力资源管理把人视为组织中最宝贵的资源,认为充分有效地开发利用组织人力资源是决定组织生存和发展的关键,也就是说,人力资源管理关注的是对人力资源的开发和利用。人力资本理论认为,人力资本的形成需要不断投资,既然是投资,就要求作投资可行性分析,就要考虑投资回报率和投资回收期等问题。人力资本理论在内容上关注的是投资,注重的是能否获得投资收益。③ 人力资本理论揭示由人力投资所形成的资本的再生、增值能力,可进行人力开发的经济分析和人力投入产出研究。而人力资源理论不仅包括对人力投资的效益分析,作为生产要素,其经济学

内容更为广泛和丰富。

1.1.3 公共部门人力资源概述

罗纳德·克林格勒(Donald E. Klingner)曾说过,在发展中国家,在公共人事管理与民主化进程之间,一定存在着某种普遍的关系模式。^①公共部门人力资源是影响甚或决定高效公共行政的关键因素。

公共部门的性质决定了其人力资源除具有一般人力资源的共性外,还具有其特殊性:^① 稀缺性。由于公共部门职位的稀缺性,使得公共人力资源的数量受到公共部门职位的限制;而国家和社会公共事务的特殊性,决定了社会上所有的人力资源不可能都转化为公共人力资源,只有那些掌握一定知识、拥有一定技能的人才,借助于相对公平的竞争机制,才能实现这一转化。^② 责任性。公共部门的人力资源掌握着公民和国家赋予的公共权力,执行着国家制定的法律和大政方针,其行为的过程和结果直接关系到政府的公共形象和合法性。因此,公共部门工作人员都必须树立责任意识。^③ 持续性。与物质资源的一次性开发不同,公共人力资源可以在使用过程中,根据公共部门职能的变化不断地进行开发,以满足公共部门的需要。公共人力资源的持续性意味着公共人力资源的保值和增值性。公共部门人力资源的政治性和道德品质要高于国家人力资源整体的平均水平。

1.2 公共部门人力资源管理概述

“管理者最重要的工作就是帮助组织运用其最有价值的资本——人——产生生产力。”^②

1.2.1 公共部门人力资源管理的概念

公共部门人力资源管理是从人力资源管理延伸出来的一个概念。迈克尔·比尔(Michael Beer)等人认为,人力资源管理(Human Resource Management, HRM)包括要影响到公司和雇员之间关系的(人力资源)性质的所有管理决策和行为。^③ 人力资源管理主要是指对人力这一特殊的资源进行有效开发、合理利用和科学管理。从开发的角度看,它不仅包括人力资源的智力开发,也包括人的

^① 参见[美]罗纳德·克林格勒、约翰·纳尔班迪:《公共部门人力资源管理:系统与战略》,孙柏瑛等译,中国人民大学出版社2001年版。

^② [美]埃文·M.伯曼等:《公共部门人力资源管理:悖论、流程和问题》(第二版),祁光华译,中国人民大学出版社2008年版,第2页。

^③ 参见[美]迈克尔·比尔等:《管理人力资本》,程化、潘洁夫译,华夏出版社1998年版,第2页。

思想文化水平和道德觉悟的提高;不仅包括人的现有能力的充分发挥,也包括人的潜力的有效挖掘。从利用的角度看,它包括对人力资源的发现、鉴别、选择、分配和合理使用。从管理的角度看,它既包括人力资源的预测与规划,也包括人力资源的组织和培训。人力资源管理将成为现代科学管理的核心。^①

国外对人力资源管理的定义大致分为三类。一是由彼得·德鲁克、巴克(E. Wight Bakke)等人提出,比尔(Beer)、莱文(Lewin)和舒勒(R. S. Schuler)等人所发展的人力资源管理概念。他们认为,人力资源管理是管理人员所具有的一种广泛意义上的普通管理职能,其目的是为了对工作场所的个体进行适当的管理,具体包括:理解、维持、开发、利用和协调一致。人力资源管理的这一定义是建立在“人本主义”管理哲学基础之上的,它把组织中的人力资源,即组织内的所有员工都作为组织的一种有价值的资源,而不是把他们看成组织应该最大限度减少的成本开支。根据这种人本主义的观点,舒勒在《管理人力资源》一书中对人力资源管理作了如下定义:人力资源管理是采用一系列管理活动来保证对人力资源进行有效的管理,其目的是为了实现个人、社会和企业的利益。^② 二是由海勒曼(H. G. Henneman)、彼得森(Peterson)、翠西(Tracy)、罗宾斯(S. P. Robinson)、斯特劳斯(Strauss)、塞尔斯(Sayles)和德斯勒(Dessler)等人提出的人力资源管理概念。他们认为,人力资源管理是人事管理的一个新的名称,是由专业人员从事的员工管理。这一定义假设:现在的管理实践和管理活动是最好的和可以接受的,可以用来对员工进行有效的管理,并且这些管理实践是可以被不断丰富的。例如,根据这种观点,德斯勒就认为人力资源管理即人事管理,是指“为了完成管理工作中涉及人或人事方面的任务所需要掌握的各种概念和技术”^③。三是由英国管理主义学派的代表者斯托瑞(J. Storey)等人在20世纪80年代末提出的人力资源管理概念。作为员工至上学说的信奉者和多元主义的拥护者,斯托瑞等人认为,从本质上讲,人力资源管理是为了躲避工会和掩饰管理控制方法的一种复杂的管理方式。他们认为,人力资源管理是用来显示管理人合法性的一种不同方法,而不是作为工具或手段的人力资源管理。

人力资源管理一直试图解决人事管理、人际关系和工业关系所未能解决的问题,即组织应该如何来管理人,以使组织的绩效和个人的满意度达到最大化。“人”作为组织中一个有价值的资源,这种观点已经被许多从事人事管理、人际关系和工业关系的学者所接受。人力资源管理是管理学中的一个崭新的和重要的领域。现代人力资源管理是在九个相互关联的因素的作用下发展起来

① 参见赵曙明:《企业人力资源管理与开发国际比较研究》,人民出版社1999年版。

② See R. S. Schuler, *Managing Human Resources*, 5th Edition, St. Paul, MN: West Publishing Co., 1995.

③ [美]加里·德斯勒:《人力资源管理》(第六版),刘昕等译,中国人民大学出版社1999年版。

的:工业革命;自由的劳资谈判的出现;科学管理;早期工业心理学;西方文官委员会的建立所带动的政府人事活动;人事专家及他们组成的人事部门的出现;人际关系运动;行为科学;20世纪六七十年代的社会立法与法院裁决。

公共部门人力资源管理(Human Resource Management of Public Sector)包括宏观和微观两部分。前者是指公共部门对社会人力资源供求状况进行宏观和长期统计、预测、规划,制定人力资源管理的基本制度、政策、管理权限和管理标准,维持公共部门人力资源管理的基本秩序。后者是指每个具体的公共部门,依法对本部门内人力资源进行规划、获取、使用、评估、培训、奖励、维护等的总和。两者并不是截然分离的两个体系,而是有机结合在一起的。它们互为条件、相互保障,共同形成公共部门人力资源管理系统。就学科性质而言,公共部门人力资源管理主要是研究和探讨微观层面的人力资源管理与开发。

1.2.2 公共部门人力资源管理的特性

1. 公共性

公共部门不同于私人部门,它建立在人民的公意和公意授权的基础上。公共部门的一切行为,都必须符合和有利于公民的意志、利益和需求。公共部门人力资源管理的目的不像其他社会组织那样是为本部门谋取利益或回报,而是为全体人民谋求公共利益,提高公共人力资源的素质,提升公共人力资源的价值。公共部门人力资源管理的组织目标,必须紧紧围绕为社会提供公共产品和服务这个中心。

首先,从政府组织看,它产生于社会发展的需要,并以社会发展需要为基础形成了公共行政职能。在实施人力资源管理过程中,要不断吸纳、代表和反映社会公众的要求。公共部门的生命力来自于它的公共性,公共性是公共部门人力资源管理的根本属性所在。

其次,随着我国政府管理体制改革的深入,公共部门会将大量的社会职能转移给“第三部门”承担,第三部门人力资源管理的社会自主性将进一步得到扩大,其公共性将更加突出。

最后,公共管理着眼于社会全局的公共性,以及关系到社会大多数成员切身利益和生活质量的社会性,都区别于私人部门追求自身利润最大化的经济性。正因为公共部门人力资源管理与私人部门人力资源管理的理念和价值判断标准存在着差异,在学习、借鉴私人部门人力资源管理理论和方法时应有所选择。但强调公共部门人力资源管理的公共性,并不意味着不考虑成本。公共部门的特点决定了人力资源成本是组织总成本中最主要的部分;公共部门的公共性,要求在成本既定的条件下提供尽可能优质的公共服务。因此,在合理配置和有效利用人力资源的机制和方法等方面,公共部门与私人部门之间确有很多相同之处。

2. 服务性

服务性是公共部门人力资源管理的基本属性。服务性既体现在公共部门提供的公共产品的性质上,也体现在公共部门提供的公共产品的特点上。无论是公共部门还是第三部门,其存在的目的是向社会提供公共服务和公共产品,公共产品大多体现为服务产品的形式。公共部门的服务,是将社会利益摆在核心地位;私人部门的服务通常是有偿服务,这正是区别两种服务性质的分水岭。私人部门对人力资源进行管理,提高人力资源的价值,其目的是得到人力资源更大的利益回报。公共部门对人力资源进行管理,提高公共人力资源的素质,提升公共人力资源的价值,其目的不是为公共部门自身谋求利益,而是为全体公民提供服务,为社会公众谋求公共利益。公共产品的服务性特征,使人力资源在实现公共部门目标方面负有重要责任。因为服务产品质量的高低在很大程度上取决于服务提供者的劳动积极性、工作创造性和职业化程度,这正是公共部门人力资源管理所要解决的问题。

3. 复杂性

公共部门人力资源管理的主体是政府组织和第三部门,这一特征决定了公共部门是一个纵横交错、层层节制的官僚制组织结构体系。这使得公共人力资源管理权的划分(尤其是中央政府与地方政府之间)复杂于其他任何组织,也增加了管理的复杂性。

公共部门人力资源管理的复杂性,还表现在对公共部门人力资源绩效管理的难度上。公共部门的产出通常是一种中间产出,充其量是最终产出的代理,间接的非市场产出对最终产出的贡献程度是难以捉摸和难以度量的;公共部门的产出在技术上也难以度量,从委托人组织到会员组织再到政府组织,对这些机构的资源利用效益和效率等相关产出的度量难度越来越大,对其进行管理和控制的难度也越来越大;公共部门的产出和产出的最终社会效果之间有时间上的滞后效应,这就加大了对其产出进行度量的难度;公共部门的产出一般是集体性产品,个人在其中的贡献份额难以确定。这些复杂性以及度量的难度,成为公共部门实现人力资源绩效管理的直接障碍,要求人们制定出新的适合公共部门自身特点的绩效评价标准和绩效管理体系。

4. 稳定性

公共部门具有相对稳定性的特点,即公共部门结构、管理模式很少发生根本性变革,这对公共部门人力资源管理既有利又不利。有利的是,由于组织结构和管理机制稳定,员工的组织预期和行为方式可以长期化。不利的是,公共部门往往缺乏足够的激励资源和手段,也不能像私人部门那样,通过组织结构的调整和变革,为组织成员创造更多的发展机会。公共部门稳定性的特点,造成人力资源管理上缺乏灵活性,难以根据环境变化或管理需要,实行动态化的人力资源